
МК
К56
Кова-
левс-
кий
Общий ход...
Спб. 1905 г.



Всеобщая Библіотека Г. Ѳ. Львовича.

Проф. М. М. Ковалевскій.

Общій ходъ развитія политической мысли

во второй половинѣ XIX вѣка.

Цѣна 10 коп.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Альтшулера. Эртелевъ пер., 17—9.
1905.

Всеобщая Библіотека Г. Ѳ. Львовича.

Проф. М. М. Ковалевскій.

Общій ходъ развитія политической мысли

во второй половинѣ XIX вѣка.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Альтшулера. Эртелевъ пер., 17—9.
1905.

Дозволено Цензурою. Москва. 10 Сентября 1905 г.

Общій ходъ развитія политической мысли во второй половинѣ XIX вѣка.

Мнѣ не разъ приходилось слышать жалобы на то, что политическая мысль, такъ энергично и творчески проявившаяся въ трактатахъ англійскихъ мыслителей XVII вѣка или французскихъ XVIII, за послѣднее столѣтіе точно замерла. Этотъ упрекъ едва ли справедливъ, если обозрѣть всю совокупность ученій, впервые высказанныхъ или только получившихъ новую постановку въ періодъ времени отъ Вѣнскаго конгресса и до начала русско-японской войны. Особенность движенія въ области литературы о государствѣ, его устройствѣ и преслѣдуемыхъ имъ цѣляхъ, за протекшее столѣтіе, представляетъ развѣ болѣе или менѣе полный разрывъ политической мысли не только съ богословіемъ, но и съ метафизикой, а также все болѣе и болѣе глубокое проникновеніе европейскихъ публицистовъ тою мыслью, что государствовѣдѣніе имѣетъ свои основы въ болѣе широкой наукѣ объ обществѣ, которая, въ свою очередь, орудуетъ самостоятельнымъ сравнительно-историческимъ методомъ. Если мы заглянемъ въ сочиненія такихъ писателей, какъ Фильмеръ или Боссюэтъ, и сопоставимъ самое оглавленіе ихъ трактатовъ съ тѣмъ, какимъ открывается или заканчивается любая книга по государствовѣдѣнію въ наше время,—насъ невольно поразитъ отсутствіе въ первыхъ всякихъ доказательствъ, кромѣ тѣхъ, какія можно почерпнуть изъ Библіи, а во вторыхъ—всякихъ соображеній о соотвѣтствіи или несо-

отвѣтствіи тѣхъ или другихъ политическихъ порядковъ съ Божественнымъ Откровеніемъ, съ текстомъ Писанія. Если мы вспомнимъ, что еще Локкъ считалъ нужнымъ посвятить одно изъ своихъ двухъ разсужденій о политикѣ доказательству той мысли, что Богъ не указалъ людямъ на необходимость абсолютной монархіи, создавъ въ лицѣ Адама, какъ думалъ Фильмеръ, перваго царя, то намъ легко будетъ вынести то впечатлѣніе, что секуляризація политической науки, разрывъ ея съ богословіемъ едва восходитъ къ концу XVII столѣтія. Съ другой стороны, во всей литературѣ, предшествующей появленію, скажемъ, трактатовъ Бентама, Бенжамена Констана и вообще, современниковъ французской революціи, нельзя указать ни одного, который бы не занимался вопросомъ о естественномъ состояніи людей и естественномъ законѣ, какъ предшествовавшемъ во времени и отличномъ по природѣ отъ государственнаго состоянія и отъ государственнаго закона. Источникъ этого естественнаго закона искали обыкновенно въ разумѣ, а прообразъ естественнаго состоянія— въ какомъ-то изолированномъ положеніи первыхъ людей, которымъ яко бы чуждо было самое понятіе общежитія. Такъ какъ метафизики, возбуждавшіе всѣ эти вопросы, начиная отъ Гуго де Грота и оканчивая Пуффендорфомъ и Томазіемъ, обыкновенно не вполнѣ отрѣшались отъ богословской точки зрѣнія, то немудрено, если въ ихъ трактатахъ не разъ поднимался вопросъ о соотвѣтствіи естественнаго закона съ закономъ божескимъ, другими словами, о согласіи велѣній разума съ Откровеніемъ. Настаивать ли на томъ, что всѣ эти вопросы, если не потеряли вполнѣ и для всѣхъ смыслъ и значеніе въ наши дни, то во всякомъ случаѣ занимаютъ, за немногими исключеніями, второстепенное мѣсто въ современныхъ трактатахъ о государственномъ правѣ и политикѣ?

Но этимъ не исчерпывается еще различіе на-

правленій политической мысли, съ одной стороны, XVII и XVIII столѣтій, съ другой, — XIX. Первымъ двумъ совершенно недоступно представленіе объ обществѣ, какъ о чемъ-то отличномъ отъ государства; въ нихъ нѣтъ также рѣчи о формахъ совмѣстной жизни людей, предшествовавшихъ во времени возникновенію государственнаго общежитія. Двѣ причины всего болѣе содѣйствовали усвоенію публицистами XIX столѣтія той точки зрѣнія, что государство — не болѣе, какъ одна изъ формъ общественной жизни, и притомъ далеко не первичная, что ей предшествовали порядки родового, общинно-помѣстнаго и автономно-городского устройства, такъ что государство, въ смыслѣ національнаго союза, есть продуктъ послѣднихъ пяти или шести столѣтій, да и то лишь въ нѣкоторыхъ частяхъ Европы. Первымъ побудительнымъ мотивомъ къ принятію такой точки зрѣнія было непосредственное знакомство съ обществами, еще сохранившими черты догосударственныхъ порядковъ, и сближеніе ихъ съ картиною быта тѣхъ племенъ Стараго и Новаго континента, которыя не доросли еще до государственныхъ формъ общежитія. Миссіонерамъ XVII и XVIII столѣтій, какъ, напримѣръ, Шарлеруа и Лафито, удалось уже познакомить европейскую читающую публику съ жизнью краснокожихъ Америки, всецѣло основанной на началѣ кровнаго родства по матери или по отцу и не допускающей другой связи между отдѣльными родами, кромѣ союзной или федеративной. Когда Дальмэну и Нибуру, въ началѣ XIX-го вѣка, удалось обнаружить существованіе однохарактернаго устройства у нѣмцевъ Дитмаршена и у римлянъ въ эпоху, предшествовавшую Пуническимъ войнамъ, когда у историковъ германскаго права явилась мысль распространить выводы названныхъ писателей на все прошлое древнихъ германцевъ, а кельтисты и слависты—открыли въ клановомъ бытѣ Шотландіи и въ древне-славянскихъ родахъ одно-

характерныя черты до-государственныхъ порядковъ, политической философіи поневолѣ пришлось вдвинуть въ промежутокъ между семейнымъ и государственнымъ бытомъ ту, какъ полагали на первыхъ порахъ, промежуточную стадію, которой является бытъ родовой.

И независимо отъ сравнительно-историческихъ изслѣдованій, наблюденія надъ жизнью современныхъ обществъ неизбѣжно должны были привести къ тому заключенію, что, помимо всякой правительственной иниціативы, въ жизни отдѣльныхъ слоевъ населенія, представляемыхъ кастами, сословіями и классами, происходятъ постоянныя столкновенія, по временамъ прерываемыя соглашеніями, что и позволяетъ говорить объ ихъ общественной организаціи и общественной жизни, независимо отъ государственныхъ. Съ эпохи французской революціи, когда съ особенной наглядностью сказалось это взаимное притяженіе и отталкиваніе отдѣльныхъ общественныхъ группъ, идея общества и составляющихъ его подвижныхъ единицъ, нашла себѣ выраженіе и въ сочиненіи Кондорсэ: „Tableau des progrès de l'esprit humain", и въ первыхъ попыткахъ Сенъ-Симона положить начало общей ему съ Контомъ соціологіи. Въ отдѣльныхъ частяхъ того „Catéchisme industriel", въ которомъ Конту, рядомъ съ Сенъ-Симономъ, пришлось намѣтить, въ самыхъ, разумѣется, общихъ чертахъ, поступательный ходъ развитія человѣческаго знанія, указана и параллельная эволюція общества, переходящаго отъ милитаризма къ индустріализму, отъ косности кастового и сословнаго устройства къ подвижности опирающихся на экономическомъ неравенствѣ классовъ. Позднѣйшія по времени работы въ области сравнительной исторіи учрежденій, какъ и болѣе глубокій анализъ классовыхъ отношеній, одинаково въ современномъ обществѣ и въ прошлыхъ, привели постепенно къ тому заключенію, что національному государству нашихъ дней пред-

ществовало не только родовое, но также феодальное и автономно-городское устройство. Рѣзкой ошибкой было бы, поэтому, обнимать общимъ понятіемъ такія, напримѣръ, явленія, какъ жизнь европейскихъ обществъ въ эпоху крестовыхъ походовъ, итальянскихъ республикъ XIII и XIV вѣковъ и національныхъ монархій XVII, XVIII и XIX столѣтій. Съ другой стороны, изученіе того тѣснаго взаимодѣйствія, какое въ каждомъ обществѣ существуетъ между строемъ имущественнымъ и отношеніями классовъ между собою, позволило почти одновременно Лоренцу Штейну и Карлу Марксу изобразить жизнь обществъ, независимо отъ ихъ государственнаго устройства, въ видѣ постепеннаго перехода власти и вліянія изъ рукъ одного класса въ руки другого, по мѣрѣ перемѣщенія центра народнаго производства изъ области земледѣлія въ область торговли, промышленности и кредита. Такимъ образомъ, у писателей, занимающихся вопросами государственнаго права и политики, скажемъ, съ середины XIX столѣтія, необходимо устанавливается та точка зрѣнія, что жизнью государства не обнимается вся сумма тѣхъ явленій, которыя, въ отличіе отъ чисто-біологическихъ или жизненныхъ, нужно назвать явленіями соціальными. Отсюда то послѣдствіе, что современная политическая мысль перестаетъ смотрѣть на государство, и какъ на прямое противуположеніе индивиду, и какъ на нѣчто, существовавшее съ самаго начала, а не какъ на позднiй сравнительно продуктъ общественнаго развитія.

Не удивительно, если, въ виду этихъ успѣховъ соціологіи и сравнительной исторіи учрежденій, старинный вопросъ объ отношеніи права и государства получилъ въ наше время совершенно новую постановку. Если бы мы пожелали въ немногихъ словахъ передать содержаніе тѣхъ рѣшеній, какія давались этому вопросу въ XVII и XVIII столѣтіяхъ, то намъ пришлось бы дать слѣдующій отвѣтъ: рядомъ съ

теоріей, признающей право выраженіемъ первичнаго божескаго закона, Откровенія, и, такъ сказать, вторичнаго или естественнаго, раскрываемаго даннымъ намъ отъ Бога разумомъ, можно отмѣтить существованіе въ прошломъ только двухъ слѣдующихъ ученій, взаимно исключающихъ другъ друга. Согласно первому, человѣкъ отъ природы, независимо отъ государства, располагаетъ извѣстными правами, которыя не могутъ быть отняты у него всецѣло. Согласно второму, человѣкъ, въ моментъ перехода отъ изолированности къ общежитію и отъ естественнаго состоянія къ государственному, отказывается отъ пользованія своими прирожденными правами, такъ что государству приходится сдѣлаться источникомъ всѣхъ признаваемыхъ за индивидомъ правъ. Отсюда то послѣдствіе, что право разсматривается, какъ созданіе государства и издаваемаго имъ закона. Нельзя связать эти теоріи исключительно съ именемъ того или другого писателя, но слѣдуетъ признать, что онѣ нашли себѣ наиболѣе категорическое и полное выраженіе: первая—у Локка, послѣдователями котораго является большинство писавшихъ о такъ-называемомъ естественномъ правѣ, вторая — у Гоббса, взглядъ котораго раздѣляется всѣми сторонниками всемогущества государства, въ томъ числѣ Спинозою и Жанъ-Жакомъ Руссо. Нельзя сказать, чтобы и въ наши дни не имѣлось представителей обѣихъ, столь несогласныхъ между собою, доктринъ. Точка зрѣнія Герберта Спенсера, насколько она выступаетъ изъ его Соціальной Статики и изъ второй части его трактата о Морали, озаглавленной: „Справедливость", въ сущности—та же, что и Локка и всѣхъ вообще послѣдователей школы „естественнаго права". Государство,—учатъ они,—обязано признать за личностью извѣстныя права и, въ виду этого, не можетъ расширить сферы своей самодѣятельности или, какъ говорятъ, своего вмѣшательства. Совершенно независимо

отъ Спенсера, тѣхъ же воззрѣній придерживаются тѣ нѣмецкіе и, по ихъ образцу, русскіе юристы, которые, отправляясь отъ Метафизическихъ Основъ Права Эммануила Канта, въ свою очередь, только систематизировавшаго ученіе о естественныхъ вольностяхъ, признаютъ за государствомъ обязанность ихъ признанія и одно право ограниченія свободы каждаго съ цѣлью сдѣлать возможнымъ параллельное существованіе свободы всѣхъ. Рядомъ съ этимъ, взглядъ Гоббса на всемогущество государства и рѣшеніе однимъ государствомъ вопроса о томъ, что—право, а что — не право, раздѣляется всѣми послѣдователями ученія о неотчуждаемомъ и недѣлимомъ государственномъ суверенитетѣ или не терпящей никакого ограниченія власти, субъектомъ которой является, не правящее лицо или классы лицъ, а государство или нація въ цѣломъ. Это ученіе находитъ многочисленныхъ сторонниковъ въ Германіи, въ лицѣ такихъ писателей, какъ Зейдель, Лабандъ, Іеллинекъ и другіе; одни изъ нихъ не допускаютъ даже возможности изданія государствомъ законовъ, для него обязательныхъ, а другіе, и прежде всего Іеллинекъ, объясняютъ возникновеніе такихъ законовъ добровольнымъ самоограниченіемъ, къ которому государство обращается въ интересахъ большей устойчивости своей власти. Только за послѣднее время въ вопросѣ объ отношеніи права и государства сдѣланъ былъ тотъ значительный шагъ впередъ, что источникъ обоихъ стали искать въ породившемъ ихъ обществѣ. Писатели этого направленія не видятъ возможности возникновенія права иначе, какъ подъ условіемъ общежитія, а государства — для другихъ цѣлей, кромѣ общежительныхъ. Нѣкоторые французскіе государствовѣды, и никто въ большей степени, чѣмъ Дюгюи, содѣйствовали установленію такой, правильной, на мой взглядъ, точки зрѣнія; они признаютъ, что право существуетъ независимо отъ государства и выражаетъ собою

требованія общественной солидарности, — требованія, обязательныя для такого союза, какъ государство, такъ какъ само оно вызвано къ жизни тѣми же интересами. Такая точка зрѣнія одинаково отрицаетъ и возможность существованія прирожденнаго человѣку права, и принадлежность одному лишь государству необходимаго авторитета для его созданія. Она одинаково враждебна и ученію о естественныхъ правахъ, и ученію о нетерпящемъ ограниченія государственномъ суверенитетѣ.

Въ отличіе отъ политическихъ доктринъ XVII и XVIII столѣтій, государствовѣдѣніе съ середины истекшаго столѣтія все болѣе и болѣе подчеркиваетъ тѣсную связь государства съ націей и отказывается видѣть въ немъ что либо иное, какъ организацію властвованія со стороны національнаго союза. Очевидно, что подобная тенденція въ области отвлеченной мысли только отражаетъ собою явленія въ области положительныхъ фактовъ. Съ эпохи той реакціи, какую вызвала послѣдняя попытка созданія всемірной монархіи, — попытка, связанная съ именемъ Наполеона I, — у отдѣльныхъ народовъ Европы стало все болѣе и болѣе складываться убѣжденіе въ томъ, что основаніемъ совмѣстной государственной жизни надо считать единство языка и историческаго прошлаго, съ которымъ болѣе или менѣе произвольно связывается представленіе о единствѣ крови или расы и общности историческаго права. Я говорю: произвольно, такъ какъ ничто не доказываетъ, чтобы между кельтами и германцами, вошедшими въ составъ французской націи, существовало большее единство расы и крови, нежели, положимъ, между племенами франковъ, аллемановъ и саксовъ, изъ которыхъ первые положили начало французской монархіи, а два послѣднихъ вошли въ составъ германскихъ политическихъ тѣлъ. Столь же мало оправдывается фактами и то предположеніе, что основаніемъ къ національному единству служитъ общность историче-

скаго права. До революціи французскія провинціи придерживались своихъ самостоятельныхъ кутюмовъ, имѣли свои особенности въ политическомъ устройствѣ, свои провинціальные штаты, парламенты и верховные суды; это не мѣшало имъ, однако, входить въ составъ одной націи и пребывать въ настолько тѣсномъ общеніи другъ съ другомъ, что явилась возможность созданія для всѣхъ ихъ общаго языка. Нельзя сказать, чтобы и въ современной Германіи до послѣдняго времени, до введенія общаго гражданскаго кодекса, не имѣлось мѣстныхъ системъ права; особенности политическаго устройства, республиканскаго въ Гамбургѣ и Любекѣ, монархическаго въ другихъ частяхъ имперіи, держатся и по настоящій день. Это не мѣшаетъ, однако, общности такъ-называемаго германскаго духа, т. е. не устраняетъ того психическаго сродства, которое влечетъ племена, говорящія нѣмецкою рѣчью, входить въ составъ болѣе или менѣе единаго политическаго цѣлаго. Такъ какъ большинство европейскихъ государствъ, не говоря уже о государствахъ Востока, возникло путемъ завоеванія, изъ неоднохарактерныхъ по своему составу частей, то національный принципъ на первыхъ порахъ принялъ характеръ „разлагающей силы", характеръ, какой признаетъ за нимъ французскій писатель Ипполитъ Пасси. Но если этимъ принципомъ вызвано было паденіе начала легитимизма, т. е. вѣрности традиціи, если имъ положенъ былъ конецъ государствамъ съ однѣми только такъ называемыми естественными границами (limites naturelles), если, благодаря ему, Австрія перестала владѣть Ломбардіей и Венеціанской областью, а Данія — нѣмецкимъ Шлезвигомъ и Голштиніей, то онъ обнаружилъ также и силу общественнаго цемента, такъ какъ повелъ къ созданію единой Италіи и единой Германіи и породилъ въ славянскихъ народностяхъ стремленіе, внутри монархій, смѣшанныхъ по ихъ племенному составу, образо-

вать полу-автономныя группы, въ родѣ Богеміи, Моравіи и Силезіи съ одной стороны, Галиціи и юго-славянскихъ провинцій Венгріи—съ другой. Національное движеніе не завершается необходимо политической централизаціей: оно можетъ повести и къ созданію федерацій, легче уживающихся съ параллельной полу-автономіей отличныхъ другъ отъ друга по этнографическому составу политическихъ тѣлъ, какъ, напримѣръ, нѣмецкія или мадьярскія провинціи той же Австріи, польскія или итальянскія области Германской имперіи и имперіи Габсбурговъ, нѣмецкіе, французскіе и итальянскіе кантоны Швейцаріи. При образованіи національностей историческое прошлое, общность пережитыхъ невзгодъ, по вѣрному замѣчанію Ренана, а соотвѣтственно и общность успѣховъ, играетъ ту связующую, созидающую единство роль, какую нельзя признать ни за общностью крови, ни за общностью юридическаго сознанія или права. Единство историческихъ судебъ настолько ведетъ къ сближенію отдѣльныхъ частей, что порождаетъ собою общность языка, а слѣдовательно, и литературы, что, въ свою очередь, является новымъ цементомъ. Движенія, отразившіяся на измѣненіи политической карты Европы, не прошли безслѣдно и для общей теоріи государства, въ которую проникло понятіе о національности, какъ объ одномъ изъ необходимыхъ элементовъ государства,—элементѣ, столь же существенномъ, какъ территорія, и болѣе необходимомъ, чѣмъ полная независимость его высшихъ органовъ власти,—независимость, которой можетъ и не быть, какъ доказываетъ фактъ существованія такихъ полу-суверенныхъ государствъ, какъ, положимъ, княжества Болгарское и Монакское или республики Санъ-Марино и Андорра.

Если національныя движенія XIX-го столѣтія отразились въ области теоретической мысли созданіемъ ученія о національности государства, то классовая

борьба, имѣвшая въ теченіе того же столѣтія такое замѣтное вліяніе на измѣненіе самого характера государственнаго устройства, необходимо должна была повести за собою постановку на очередь ряда вопросовъ которые оставались болѣе или менѣе чуждыми политическимъ мыслителямъ двухъ предшествовавшихъ столѣтій. Когда въ XVIII-мъ вѣкѣ Руссо подымалъ вопросъ о томъ, при какихъ условіяхъ возможно республиканское устройство, ему не удавалось сказать ничего существенно новаго противъ того, что еще раньше было установлено писателями древности, начиная съ Аристотеля и оканчивая Цицерономъ. И въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго. На разстояніи тысячелѣтій политическіе теоретики строятъ свои ученія въ полномъ соотвѣтствіи съ тѣми рѣшеніями, какія даютъ поставленнымъ ими вопросамъ факты политической жизни. Обширныя государственныя тѣла, представляемыя Вавилоно-Ассирійской или Персидской имперіей, такъ же мало мирились съ республиканскимъ устройствомъ, какъ французская или испанская держава XVI-го и XVII-го столѣтій. Параллельно съ этимъ города-государства, въ родѣ Спарты, Аѳинъ и Рима въ древности, Генуи, Венеціи, Гамбурга и Любека въ средніе вѣка, принимали республиканскую форму устройства. Не мудрено было, при такихъ условіяхъ, говорить о незначительности территоріальнаго состава, какъ объ одномъ изъ условій прямого народовластія, говорить объ этомъ въ равной степени и въ III-мъ или I-мъ вѣкѣ до Р. Х., и въ XVIII-мъ столѣтіи послѣ него. Но съ того момента, когда, съ одной стороны, возникновеніе американской федераціи, по образцу которой устроилась съ 1848 года и швейцарская, а съ другой,—появленіе и въ обширныхъ тѣлахъ такихъ сильныхъ разлагающихъ элементовъ, какъ національная и классовая рознь, породили возможность сомнѣнія въ томъ, чтобы отношеніе силъ центростремительныхъ и центробѣжныхъ зависѣло ис-

ключительно отъ протяженія государственной территоріи, весь вопросъ о естественныхъ условіяхъ возникновенія республикъ и монархій необходимо долженъ былъ подвергнуться пересмотру. Республики, покрывающія собою цѣлые материки,—говоря это, я имѣю въ виду Америку, съ ея двумя обширными федераціями на сѣверѣ, Канадской и Соединенныхъ Штатовъ, и автономными народоправствами въ центрѣ и на югѣ, необходимо вызывали сомнѣніе въ правильности той точки зрѣнія, по которой республика мыслима только въ предѣлахъ городской, а тѣмъ болѣе сельской округи. Одновременно падало и представленіе, еще наглядно выступающее у Руссо, о томъ, что федеративная связь мыслима лишь между республиками, такъ какъ возникновеніе цѣлаго ряда германскихъ союзовъ, уступившихъ затѣмъ мѣсто федеративной Германской имперіи, превращеніе Австріи, начиная съ 1867-го г., изъ политически централизованнаго тѣла въ дуалистическую монархію и образованіе федеративной связи между англійскими колоніями въ Америкѣ и Австраліи, поставили внѣ сомнѣнія вопросъ о примиримости федераціи съ монархическимъ устройствомъ и объ ихъ призваніи осуществить въ болѣе или менѣе близкомъ будущемъ тѣ самыя задачи мирнаго обще-гражданскаго оборота, какія, со временъ Римской имперіи, преслѣдовали всякія эфемерныя попытки возрожденія всемірной монархіи.

Ближайшая причина тому, что на республику и федерацію пришлось смотрѣть въ наши дни съ точки зрѣнія, совершенно отличной отъ той, какой придерживались писатели въ XVIII-мъ столѣтіи, съ Руссо во главѣ, лежитъ, несомнѣнно, въ томъ расширеніи, какое получила, съ эпохи французской революціи и вопреки ожиданіямъ Руссо, представительная система. Ограниченная на первыхъ порахъ одною сферою сословныхъ монархій, изъ которыхъ къ XVIII-му столѣтію уцѣлѣла только одна—Англія, представительная система сдѣлала

возможнымъ существованіе и обширныхъ демократій. Помимо всякаго прямого участія въ государственной власти, если не всего, то значительной части народа, примѣръ чего представляютъ намъ древніе Аѳины и древній Римъ, лѣсные кантоны Швейцаріи и средневѣковыя городскія республики, завѣдываніе народомъ своими судьбами, основанное на представительствѣ всего взрослаго мужского населенія, сдѣлалось обычной формой политическаго устройства. Это можно сказать въ равной степени и о Европѣ, и объ Америкѣ, независимо отъ монархическаго или республиканскаго устройства отдѣльныхъ государствъ. Наконецъ, благодаря примѣненію представительной системы и къ такимъ сравнительно обширнымъ политическимъ тѣламъ, какъ отдѣльные штаты Сѣверной Америки и Швейцарія, демократическая республика заняла выдающееся мѣсто въ ряду современныхъ политическихъ формъ, а это повело къ измѣненію обычнаго въ XVIII-мъ вѣкѣ и раздѣляемаго самимъ Руссо взгляда, что республикамъ принадлежитъ только прошедшее, настоящее же и ближайшее будущее — монархіямъ.

Классификація политическихъ формъ, которую ошибочно считаютъ болѣе или менѣе неизмѣнной со временъ Аристотеля, необходимо расширилась, благодаря включенію въ нее неизвѣстной древнимъ представительной республики, какъ политически централизованной, такъ и федеративной, и столь же мало доступной ихъ пониманію федеративной монархіи, въ ея разнообразнѣйшихъ формахъ, не только личной и реальной уній, но также союза государствъ и союзнаго государства. Личная унія, предполагающая соединеніе двухъ или болѣе государствъ подъ властью одного правителя, извѣстна была еще среднимъ вѣкамъ и началу новаго времени въ формѣ такихъ соединеній, какія не разъ представляла, напр., Польша съ Венгріей. Реальныя уніи, при которыхъ два самостоятельныхъ государства

соединяются въ одно подъ властью общей династіи, но съ сохраненіемъ каждымъ своихъ учрежденій и своего права, также возникли довольно рано, напр., съ момента соединенія Литвы съ Польшею въ XIV в. и много прежде—южной Франціи, т. е. Лангедока и Прованса, съ сѣверной. Многія изъ такихъ уній продолжаютъ держаться и по настоящій день, въ доказательство чего можно сослаться на союзъ Швеціи съ Норвегіей, Финляндіи съ Россіей и Венгріи съ Цислейтаніей. Но чего до временъ Вашингтона и конвенціи 1787 г. въ Филадельфіи не знала Европа, это —такой политической комбинаціи, при которой автономія уживается съ единствомъ, и между правительствами отдѣльныхъ государствъ и общимъ для всѣхъ нихъ союзнымъ происходитъ раздѣлъ функцій верховной власти. Швейцарскіе кантоны, вошедшіе въ союзъ въ началѣ XIV-го вѣка, не были равноправными частями общаго цѣлаго: одни изъ нихъ, какъ, напр., Бернъ, Цюрихъ и Люцернъ, владычествовали надъ другими. И то же, въ равной степени, можно сказать о республикѣ Соединенныхъ Нидерландъ съ преобладающимъ въ ней значеніемъ Голландіи и передачей ея верховному органу правъ общаго правительства уніи. Только съ 1787 года можно говорить о созданіи особаго союзнаго государства въ лицѣ Соединенныхъ Штатовъ; примѣръ ихъ рѣшилъ дальнѣйшую судьбу федерацій, заставивъ Швейцарію, сперва въ 48-мъ, а затѣмъ въ 74-мъ году, переустроить свой бытъ на тѣхъ же началахъ равенства и полуавтономіи отдѣльныхъ кантоновъ. Не удивительно, поэтому, если именно съ XIX-го столѣтія классификація формъ правленія Аристотелемъ, классификація, болѣе или менѣе удержанная и Полибіемъ, и Боденомъ, и Монтескье, оказалась тѣсной и неполной, и ея рамки необходимо было расширить для того, чтобы, рядомъ съ понятіемъ простого государства,

ввести въ нее и понятіе о государствѣ сложномъ или федеративномъ.

Но эта классификація и съ указаннымъ дополненіемъ едва ли можетъ считаться полной и обнимающей собою всѣ существующія въ наши дни формы государства. Дѣло въ томъ, что въ ней отсутствуетъ представленіе о современныхъ порядкахъ, одинаково какъ представительной монархіи, такъ и представительной республики. Древніе не знали монархіи, которая не была бы въ то же время и деспотіей, и эта точка зрѣнія, повидимому, еще настолько раздѣлялась людьми XVIII вѣка, что, когда Монтескье въ своемъ знаменитомъ сочиненіи о Духѣ Законовъ, обособилъ другъ отъ друга обѣ формы политическаго устройства, его критику, Вольтеру, не мудрено было встрѣтить общее сочувствіе, объявляя эти двѣ формы родными братьями. Если Монтескье настаивалъ на отличіяхъ монархіи отъ деспотіи, то только потому, что имѣлъ въ виду сословную монархію, въ XIV вѣкѣ болѣе или менѣе общераспространенную на всемъ протяженіи Европы, почти умиравшую во Франціи въ его время и продолжавшую развиваться, видоизмѣняясь, въ одной только Англіи. Эти видоизмѣненія, сущность которыхъ состояла, по вѣрному замѣчанію Локка, въ подчиненіи исполнительной власти законодательной, т. е. короля обѣимъ палатамъ парламента, не были замѣчены Монтескье. Онъ думалъ, поэтому, опредѣлить общую природу монархіи, сказавши, что въ ней власти раздѣлены между королемъ и сословіями, или, точнѣе, ихъ палатами, будутъ ли послѣдними генеральные штаты, или верховные суды. Большинство публицистовъ Америки и Европы повѣрило на слово Монтескье и признало основами англійскаго государственнаго строя и всякой вообще конституціонной представительной монархіи отдѣленіе законодательства отъ исполненія и суда, сосредоточеніе перваго въ рукахъ представительныхъ палатъ, второго—въ рукахъ

короля и поставленныхъ имъ чиновниковъ (бюрократіи), третьяго—въ рукахъ самостоятельныхъ и потому несмѣняемыхъ судей. Но англійская практика, которой за послѣднее время уподобилась въ большей или меньшей степени практика французская, испанская, итальянская и, пожалуй, австрійская, повела къ созданію новой политической организаціи, въ которой, вопреки началу раздѣленія властей и теоріи политическихъ противовѣсовъ, руководительство дѣлами страны сосредоточивается въ рукахъ комитета отъ палатъ, глава котораго, а кое гдѣ и всѣ члены, выбираются королемъ или президентомъ изъ среды вожаковъ господствующей партіи. Это—тотъ образъ политическаго устройства, который извѣстенъ подъ именемъ парламентаризма. При немъ классовая борьба находитъ возможность наиболѣе откровеннаго проявленія, такъ какъ, организуясь въ партіи и оспаривая другъ у друга политическое господство, классы добиваются большинства на выборахъ, а слѣдовательно, и въ составѣ палатъ, что, въ свою очередь, позволяетъ имъ владычествовать надъ страною въ формѣ кабинета или солидарнаго и отвѣтственнаго министерства, поставленнаго численно преобладающей партіей. Такой порядокъ политическаго устройства сталъ возможнымъ, повторяю, равно въ монархіяхъ, какъ Англія, и республикахъ, какъ Франція, тогда какъ порядокъ, обнимаемый понятіемъ раздѣленія властей, впервые введенный въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, оказался одинаково возможнымъ и въ федеративной республикѣ, и въ политически-централизованной монархіи, какъ Пруссія, а въ новѣйшее время, даже Японія, и въ такомъ сложномъ государственномъ тѣлѣ, какъ Германская имперія. Итакъ, независимо отъ различія между республиками и монархіями, простыми и сложными политическими тѣлами, необходимо ввести въ классификацію формъ государственнаго устройства еще двѣ, неизвѣстныя

древности и выступающія только въ эмбріональномъ видѣ въ средніе вѣка. Одна изъ нихъ предполагаетъ раздѣлъ отдѣльныхъ функцій верховной власти между единоличнымъ правителемъ или коллегіей правителей, представительными палатами и судами, равно независимыми и отъ палатъ, и отъ органовъ исполненія. Въ самихъ этихъ палатахъ право представительства, принадлежавшее въ средніе вѣка сословіямъ, въ настоящее время принадлежитъ то земельному дворянству и промышленно-торговой буржуазіи, то буржуазіи и простонародью,—во всякомъ случаѣ, скорѣе классамъ, нежели сословіямъ. Рядомъ съ такой формой политическаго устройства, которую приходится назвать освященнымъ обычаемъ терминомъ ограниченной монархіи, существуетъ другая, въ просторѣчіи извѣстная подъ названіемъ парламентаризма; природа ея состоитъ въ самоуправленіи народа и составляющихъ его сословій и классовъ чрезъ посредство представителей и при наличности избираемаго или наслѣдственнаго главы. Это самоуправленіе устраняетъ необходимость политическихъ противовѣсовъ, создаваемыхъ раздѣломъ верховной власти, и ведетъ къ всемогуществу представительныхъ палатъ; всемогущество это наглядно передается англійской поговоркой: парламентъ все можетъ сдѣлать; онъ не можетъ только обратить мужчину въ женщину и женщину въ мужчину.

Съ торжествомъ представительной системы, съ распространеніемъ ея съ монархій на республики, форма прямого народовластія въ такой же степени отошла въ область прошедшаго, какъ и подкошенная въ корнѣ идеей равенства форма аристократіи, земельной и городской. Но пристрастіе, питаемое еще древними писателями, къ прямому народовластію, пристрастіе, раздѣляемое и Руссо, заставившее его высказаться противъ представительства и настаивать на неотчуждаемости народомъ его верховныхъ правъ

даже въ руки лицъ, имъ избранныхъ, не исчезло, а наоборотъ, стало расти и развиваться. Оно стало особенно замѣтно съ тѣхъ поръ, какъ парламентской практикой доказана была возможность рѣзкаго расхожденія между дѣйствительными желаніями большинства націи и политикой большинства ея представителей. Отсюда, съ одной стороны, критика представительныхъ порядковъ и, въ частности, парламентаризма, а съ другой, — попытки ограничить его, подчинивъ рѣшенія палатъ народному контролю въ формѣ ли референдума, или въ формѣ непосредственнаго законодательнаго почина. Послѣдній имѣетъ мѣсто каждый разъ, когда значительная часть народа, какая именно—заранѣе установлено закономъ, выскажется въ пользу извѣстной реформы. Можно сказать, что со второй половины XIX столѣтія критика представительной формы правленія въ ея двухъ видахъ — ограниченной монархіи и парламентаризма—пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе въ европейской публицистикѣ.

Порядокъ правленія, впервые возникшій въ Англіи, сознательно преслѣдовалъ цѣль представительства страны лучшими гражданами и наиболѣе свѣдущими въ законахъ. Не даромъ въ призывныхъ письмахъ, посылаемыхъ съ XIII вѣка къ правителямъ отдѣльныхъ графствъ или шерифамъ, король приглашалъ ихъ озаботиться избраніемъ двухъ, какъ значится въ латинскомъ текстѣ этихъ грамотъ, meliores et legaliores homines de visnetu, что на средневѣковой латыни значитъ: изъ лучшихъ и наиболѣе свѣдущихъ въ законахъ людей изъ сосѣдства.

Эти люди избирались всѣмъ гражданствомъ, сходившимся на собранія графствъ, точно такъ же, какъ всѣми совершеннолѣтними мужчинами выбирались во Франціи въ предѣлахъ королевскихъ городовъ депутаты, посылавшіеся среднимъ сословіемъ на генеральные штаты. Со временемъ, снисходя къ жалобамъ

на неудобства, связанныя съ такимъ періодическимъ перемѣщеніемъ, правители Англіи и Франціи, и прежде всего первой, распространили на избирателей ту свободу неявки, которая признана была ранѣе всего по отношенію къ службѣ присяжнаго для лицъ, доходъ которыхъ съ земельной собственности не достигалъ цифры 40 шиллинговъ въ годъ. Такимъ образомъ положено было начало избирательному цензу. Всѣ позднѣйшія попытки оправдать этотъ цензъ соображеніями о томъ, напримѣръ, что одни недвижимые собственники неразрывно связаны съ государствомъ, такъ какъ они не имѣютъ возможности перемѣщенія своихъ капиталовъ, не находятъ себѣ никакой почвы въ исторіи представительства. Выборы въ городахъ долѣе, чѣмъ въ графствахъ, продолжали носить характеръ всеобщаго голосованія, а именно, до того момента, когда, главнымъ образомъ, въ теченіе XVI вѣка, тѣсные городскіе совѣты, составленные изъ членовъ наиболѣе зажиточныхъ семей и пополняемые путемъ кооптаціи (т. е. выбора всѣмъ совѣтомъ на оказавшіяся вакансіи) не захватили въ свои руки и назначенія депутатовъ въ парламентъ. Но, оставаясь всеобщей, представительная система въ то же время никогда не отказывалась отъ мысли ввѣрить интересы законодательства и составленіе бюджета „лучшимъ и наиболѣе свѣдущимъ въ законахъ“ гражданамъ. Такая точка зрѣнія, очевидно, далеко не совпадаетъ съ тѣмъ представленіемъ, что въ парламентѣ должны найти себѣ защиту интересы всѣхъ группъ, и что эта защита должна быть ввѣряема каждымъ сословіемъ или классомъ его собственнымъ избранникамъ. Косвенно, однако, эта цѣль до нѣкоторой степени достигалась—и вотъ въ какомъ смыслѣ. Высшее дворянство находило своихъ представителей въ пэрахъ королевства, какъ высшее духовенство — въ епископахъ и монастырскихъ настоятеляхъ. Съ присоединеніемъ къ нимъ высшихъ сановниковъ государства и судей,

всѣ названныя лица засѣдали въ верхней палатѣ, — палатѣ лордовъ. Въ нижней—большинство голосовъ принадлежало представителямъ отъ низшаго дворянства, такъ называемымъ рыцарямъ и оруженосцамъ графствъ, позднѣе слившимся въ одно понятіе „сквайровъ“ или „джентри“. На ряду съ ними, важнѣйшіе города, извѣстные подъ наименованіемъ королевскихъ, имѣли представителями въ нижней палатѣ парламента членовъ высшей буржуазіи, организованной въ гильдіи и цехи, и засѣдавшей въ уже упомянутыхъ мною тѣсныхъ совѣтахъ городовъ. О представительствѣ рабочаго и крестьянскаго люда съ каждымъ столѣтіемъ все менѣе и менѣе заходитъ рѣчь. Сказанное объ Англіи можетъ быть повторено о любомъ изъ государствъ континента, въ которыхъ представительство, какъ, напримѣръ, во Франціи, было построено по типу сословныхъ палатъ. Къ палатамъ дворянства, духовенства и средняго сословія, съ преобладающимъ въ немъ вліяніемъ высшей буржуазіи, въ одной только Швеціи присоединяется четвертая — крестьянская палата. Запросъ на расширеніе избирательнаго права съ цѣлью дать болѣе широкое представительство сперва движимой собственности и капиталу, а затѣмъ сельскому и промышленному труду, начинается въ Англіи уже въ серединѣ XVII вѣка, въ эпоху установленія республики и протектората Кромвеля. Онъ находитъ себѣ временное и частичное удовлетвореніе въ избирательномъ законѣ великаго диктатора; но съ реставраціей Стюартовъ мы видимъ поворотъ къ прежнимъ порядкамъ, такъ что въ XVIII вѣкѣ англійскимъ радикаламъ, въ томъ числѣ Вильксу, приходится начать новое движеніе въ пользу расширенія избирательнаго права. Страхъ французской революціи и якобинскаго духа заставляетъ Питта Младшаго отказаться отъ проведенія необходимой реформы и оставить XIX-му столѣтію заботу объ удовлетвореніи справедливыхъ жа-

лобъ не представленныхъ въ парламентѣ интересовъ и классовъ. Тремя реформами, 1832, 1867 и 1884 годовъ, англійское избирательное право постепенно и только частично расширило такъ называемую franchise или право подавать голосъ на выборахъ, во-первыхъ, на владѣльцевъ движимой собственности и капиталовъ, во-вторыхъ, на фермеровъ, въ-третьихъ,—на домовладѣльцевъ и, въ четвертыхъ,—на квартирантовъ. Въ эту послѣднюю категорію могутъ попасть и семьи рабочихъ, разъ платимая ими аренда достигаетъ положеннаго закономъ минимума. Мнѣ необходимо было указать бѣгло на этотъ ходъ развитія въ Англіи избирательнаго права для того, чтобы ознакомить читателей съ причинами, поведшими къ возникновенію въ XIX столѣтіи, и прежде всего въ самой Англіи, совершенно новой точки зрѣнія на цѣли, преслѣдуемыя представительствомъ. Оно перестаетъ быть порядкомъ истолкованія общихъ интересовъ страны „лучшими и наиболѣе свѣдующими въ законахъ людьми“ и становится системой владычества страною со стороны отдѣльныхъ классовъ общества, ввѣряющихъ защиту своихъ классовыхъ интересовъ собственнымъ уполномоченнымъ. Исторія избирательнаго права во Франціи или любой изъ странъ европейскаго континента, а также въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки только подтвердила бы этотъ взглядъ,—указывая на постепенное расширеніе такъ называемаго „pays légal“, на уравненіе сперва въ отношеніи къ представительству владѣльцевъ движимой собственности съ владѣльцами недвижимой и на надѣленіе затѣмъ правомъ голоса всѣхъ гражданъ, то въ формѣ открыто признаннаго закономъ принципа всеобщаго голосованія, какъ въ современной Франціи, Бельгіи Германіи, Швейцаріи, то въ формѣ невысокаго избирательнаго ценза, какъ, напримѣръ, въ Австріи,

Пруссіи и Италіи, при которомъ одинъ пролетаріатъ, и то не вполнѣ, остается за предѣлами „pays légal“.

Но новое начало представительства интересовъ и классовъ ставитъ на очередь вопросъ о томъ, въ какой мѣрѣ интересы меньшинства той или другой мѣстности имѣютъ право разсчитывать на ихъ выраженіе и защиту въ общемъ собраніи страны. Не мудрено поэтому, если только съ XIX вѣка поставлена на очередь проблема пропорціональнаго представительства, т. е. представительства интересовъ каждой группы соотвѣтственно мѣсту, занимаемому ею въ ряду другихъ. Этотъ вопросъ, возбужденный и въ теоріи, и на практикѣ въ Англіи, въ лицѣ Томаса Гэра и сторонника его взглядовъ, Джона Стюарта Милля, нашелъ энергичныхъ защитниковъ и пропагандистовъ.

Съ точки зрѣнія представительства, по возможности, всѣхъ интересовъ, и при томъ пропорціонально ихъ важности, какъ ограниченная монархія, такъ и парламентаризмъ, подвергаются въ наши дни одинаково строгой критикѣ. Тогда какъ референдумъ и прямой законодательный починъ въ формѣ массовыхъ петицій предлагаются, какъ средство реформировать представительную систему въ смыслѣ приближенія ея къ порядкамъ народнаго правленія,—испробованная на мѣстныхъ выборахъ въ Англіи система представительства меньшинства имѣетъ въ виду сдѣлать изъ національнаго собранія или парламента по возможности вѣрное отраженіе всѣхъ имѣющихся въ странѣ групповыхъ интересовъ. На съѣздѣ юристовъ всего свѣта, устроенномъ Обществомъ сравнительнаго законовѣдѣнія въ Парижѣ въ 1900 году, сторонникамъ и противникамъ исторически-сложившейся системы народнаго представительства дана была возможность преломить копья. Теоретики установившагося въ Бельгіи vote plural, вызывающаго рѣзкій отпоръ со стороны рабочихъ

классовъ, встрѣтились въ своихъ требованіяхъ и въ своей критикѣ съ тѣми, кто подобно Бенуа, профессору въ Ecole des sciences politiques, подъ именемъ „организаціи" всеобщаго голосованія, преслѣдуетъ цѣль сдѣлать изъ народнаго собранія выразителя не столько интересовъ націи, сколько составляющихъ ее классовъ и группъ.

Парламентская система въ большей степени, чѣмъ система ограниченной монархіи, встрѣчаетъ въ наши дни критиковъ и съ точки зрѣнія чрезмѣрнаго сосредоточенія ею всей власти въ рукахъ народной палаты. Въ Италіи это движеніе встрѣтило особенно многочисленныхъ сторонниковъ въ лицѣ профессоровъ конституціоннаго права. Профессоръ Милези, читавшій въ прошломъ году лекціи и въ Русской Школѣ общественныхъ наукъ въ Парижѣ, является однимъ изъ главныхъ представителей этого направленія. Ссылаясь на примѣръ сената республиканскаго Рима и сената республики Св. Марка, Венеціи, а также на порядки которые въ наши дни держатся въ Соединенныхъ Американскихъ Штатахъ, гдѣ, какъ уже сказано, проведено начало раздѣленія властей, Милези доказываетъ опасность сосредоточенія въ рукахъ обѣихъ палатъ, а не одной только высшей, вмѣстѣ съ законодательствомъ и составленіемъ бюджета, также рѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ внѣшней политики, въ томъ числѣ вопроса о войнѣ и мирѣ. Всѣ эти вопросы должны вѣдаться, по его мнѣнію, высшей палатой, какъ отличающейся бо́льшимъ постоянствомъ состава и большей политической опытностью. Это движеніе, къ которому примыкаетъ не мало послѣдователей въ странахъ, или не перешедшихъ еще къ порядкамъ парламентскаго правленія, или разувѣрившихся въ его преимуществахъ, вызываетъ въ наши дни у многихъ писателей поворотъ въ сторону ограниченной монархіи. Это, въ частности, относится къ такому выдающемуся

нѣмецкому публицисту, какъ Лабандъ. Имѣя дѣло съ конституціей, сравнительно недавней и редактированной Бисмаркомъ въ интересахъ сохраненія за прусскимъ королемъ, въ роли германскаго императора, возможно широкихъ полномочій, Лабандъ путемъ юридическихъ построеній старается доказать, что императоръ, свободный въ выборѣ канцлера, въ свою очередь, не несущаго политической отвѣтственности ни передъ рейхстагомъ, ни передъ высшимъ административнымъ судомъ, облеченъ всѣми правами государственнаго верховенства; пользованіе ими, по его собственному почину, только ограничено палатами.

Двадцатому столѣтію предстоитъ, такимъ образомъ, рѣшить все еще открытый вопросъ объ относительныхъ преимуществахъ ограниченной монархіи и парламентаризма, парламентаризма и прямой демократіи, оживающей въ формѣ референдума и народнаго почина въ дѣлѣ законодательства. При референдумѣ палаты въ сущности издаютъ не законы, а законопроекты; ихъ можетъ обратить въ законы только прямое голосованіе большинства гражданъ. При починѣ законовъ народомъ палаты теряютъ важнѣйшую изъ предоставленныхъ имъ функцій государственнаго верховенства, да и не однѣ палаты, такъ какъ на дѣлѣ, какъ показываетъ примѣръ Англіи, большинство законопроектовъ исходитъ отъ органовъ исполненія,—отъ кабинета. Не мудрено, если въ такихъ условіяхъ даже сторонники радикальной партіи, въ родѣ Карла Фохта, открыто высказывались и продолжаютъ высказываться противъ возможности примирить представительную систему, т. е. управленіе страною лучшими людьми, принимающими тѣ или другія рѣшенія на свой страхъ, дѣйствующими по собственному разумѣнію, съ системой, при которой избранники народа были бы не болѣе, какъ его приказчиками, исполняющими всѣ велѣнія большинства. Опытъ показалъ, что референдумъ болѣе

консервативенъ и болѣе отражаетъ на себѣ народныя предубѣжденія, нежели система вотированія законовъ представителями. Защищая предо мною это положеніе, Карлъ Фохтъ любилъ ссылаться на тотъ фактъ, что путемъ референдума гражданство Швейцаріи отклонило законъ, обезпечивающій пенсію чиновникамъ, очевидно, въ виду того, что крестьянству неизвѣстно на опытѣ ничего подобнаго тому обезпеченію отъ старости и недуговъ, какимъ представляется такая система пенсій. Но, съ другой стороны, нельзя не сказать, что тотъ же референдумъ заявлялъ себя не разъ противникомъ всякихъ рискованныхъ новшествъ и, слѣдовательно, скорѣе сторонникомъ существующихъ порядковъ, нежели ихъ упразднителемъ. Профессоръ Гильти въ Архивѣ публичнаго права, издаваемомъ въ Фрейбургѣ, еще въ концѣ 80-хъ годовъ отмѣтилъ слѣдующія выгодныя стороны референдума. „Референдумъ,—пишетъ онъ,—придаетъ законодательству народный характеръ: народъ лучше знакомится съ самимъ содержаніемъ законовъ и заставляетъ редактировать ихъ болѣе тщательно и съ меньшею поспѣшностью. Референдумъ — энергичный противникъ дорогой бюрократіи тенденціи расширять сферу государственнаго вмѣшательства (очевидно, въ виду всегдашней возможности отклоненія народомъ неназрѣвшихъ еще реформъ). Референдумъ — прекраснѣйшее образовательное средство, такъ какъ будитъ въ каждомъ сознаніе его принадлежности къ государству и устраняетъ возможность смотрѣть на законодательство, какъ на отвѣтственное дѣло лишь незначительнаго меньшинства лицъ, участвующихъ въ правительственной власти. Референдумъ имѣетъ еще то выгодное послѣдствіе, что даетъ возможность ариѳметическаго рѣшенія вопроса о томъ, насколько тѣ или другія реформы дѣйствительно отвѣчаютъ желаніямъ большинства націй. Онъ принуждаетъ образованные классы стоять въ постоянномъ

общеніи съ простонародьемъ и заботиться о поднятіи его умственнаго и нравственнаго уровня изъ разумнаго разсчета".

Къ этимъ соображеніямъ профессора Гильти, Теодоръ Курти прибавляетъ отъ себя короткую, но весьма обстоятельную характеристику того направленія, въ какомъ сказалось вліяніе референдума на законодательную дѣятельность Швейцаріи съ 1874 года. Референдумъ, пишетъ онъ, отнесся недовѣрчиво ко всѣмъ предложеніямъ, въ которыхъ сказывалось желаніе воскресить конфессіональные споры. Онъ, въ то же время, не отказалъ въ своей поддержкѣ соціальному законодательству, какъ то: фабричному закону, законамъ, ставившимъ себѣ цѣлью защиту рабочихъ. Выкупъ желѣзныхъ дорогъ, всякія мѣры къ поощренію лѣсоохраненія, земледѣлія и промышленности, встрѣтили съ его стороны рѣшительную поддержку. Онъ также высказался въ пользу выработки общаго законодательства о гражданскомъ состояніи, о бракѣ, о личной правоспособности. Онъ санкціонировалъ предложеніе общаго обязательственнаго, торговаго и вексельнаго права, общаго для всѣхъ кантоновъ закона объ осѣдлости, закона о правахъ изобрѣтателей и закона о конкурсѣ. Такимъ образомъ, нельзя сказать, чтобы референдумъ, насколько его дѣятельность извѣстна намъ за послѣднія 30 лѣтъ въ сферѣ федеральнаго законодательства Швейцаріи, выступалъ противникомъ реформъ. Имъ отклонены были только такія реформы, въ пользу которыхъ еще не высказалось общественное мнѣніе, или которыя нашли для себя несовершенную редакцію, такъ какъ не были основаны на достаточномъ изученіи *).

Референдумъ встрѣчаетъ все большее и большее сочувствіе и за предѣлами Швейцаріи, хотя онъ и не

*) „Die schweizerischen Volksrechte", Theodor Curti, Bern, 1900, стр. 62—75.

проникъ еще въ сферу законодательства. Рабочая партія, напримѣръ, въ Бельгіи и Германіи, не разъ обращалась къ нему съ цѣлью рѣшить въ примѣненіи къ тѣмъ или другимъ вопросамъ, раздѣлявшимъ ея членовъ, на чьей сторонѣ дѣйствительное большинство. Въ парижскомъ муниципальномъ совѣтѣ также были сдѣланы попытки, въ 1895 году, узнать мнѣніе населенія посредствомъ референдума, напримѣръ, по такимъ вопросамъ, какъ проведеніе въ самомъ городѣ желѣзной дороги. Префектъ Сены воспротивился, однако, осуществленію этой мысли. Въ Швеціи движеніе въ пользу введенія референдума нашло поддержку въ 200,000 гражданъ, принимавшихъ участіе въ собраніи, созванномъ съ этою цѣлью радикальной партіей и получившемъ наименованіе народнаго парламента. Своеобразную форму референдума предлагаетъ бельгійскій король, референдума, такъ называемаго, королевскаго. Онъ хотѣлъ бы, чтобы правительство обращалось къ народному голосованію каждый разъ, когда тѣ или другіе законы, вотированные палатами, не встрѣчаютъ его одобренія *).

Это невольное отступленіе въ область законодательной практики вызвано тѣмъ обстоятельствомъ, что, какъ явленіе сравнительно новое, попытка обновить представительную систему сочетаніемъ ея съ началомъ народнаго участія въ законодательствѣ еще не нашла себѣ той теоретической конструкціи, какую имѣетъ система ограниченнаго представителями самовластія или режимъ парламентаризма.

Въ общемъ очеркѣ судебъ европейской политической мысли за протекшее столѣтіе нельзя не остановиться на томъ знаменательномъ фактѣ, что послѣдствіемъ сравнительно - историческаго изученія учрежденій оказалось то убѣжденіе, что государственные

---

*) Ibid., стр. 78—81.

порядки не являются предметомъ свободнаго выбора, и что ни о какой изъ существующихъ формъ политическаго устройства нельзя говорить, какъ о наилучшей при всѣхъ условіяхъ. Эта точка зрѣнія, можно сказать, была не чужда и писателямъ XVIII вѣка, напримѣръ, Берку. Въ XIX ее высказываютъ и нѣкоторые англійскіе мыслители, въ томъ числѣ Льюисъ, и такіе французскіе писатели, какъ Ипполитъ Пасси, авторъ трактата „О формахъ правленія и о законахъ, управляющихъ ихъ выборомъ", или еще Блунчли, авторъ извѣстнаго сочиненія „Объ общемъ государственномъ правѣ".

Нельзя сказать, однако, чтобы эта точка зрѣнія пользовалась общимъ признаніемъ или устраняла возможность, даже со стороны лицъ, ее высказывающихъ, нѣкотораго пристрастія къ той или другой формѣ политическаго устройства. Болѣе или менѣе совершенной считалась въ первой половинѣ XIX вѣка такъ называемая конституціонная монархія, а во второй его половинѣ — демократическая и парламентарная. Подъ конституціонной монархіей разумѣлось на континентѣ Европы нѣчто отличное отъ англійскихъ порядковъ, хотя послѣдніе и признавались ея образцомъ. Дѣло въ томъ, что континентальные публицисты никакъ не могли отрѣшиться отъ высказанной Монтескье и принятой Делольмомъ и Блекстономъ мысли, что политическая свобода въ Англіи обезпечена началомъ раздѣленія властей и системою политическихъ противовѣсовъ. Эту точку зрѣнія можно встрѣтить не только у доктринеровъ, но и у Бенжамена Констана и тѣхъ многочисленныхъ нѣмецкихъ публицистовъ, которые прямо или косвенно содѣйствовали конституціонному развитію отдѣльныхъ монархій, входившихъ въ составъ Германскаго союза. Наиболѣе полное выраженіе она нашла, быть можетъ, въ извѣстной государственной энциклопедіи Ротека и Велькера.

По непонятной странности, предпочтеніе, оказываемое англійской конституціи, своеобразно и неправильно толкуемой, сочеталось у такъ называемыхъ послѣдователей конституціонной школы съ идущимъ вразрѣзъ съ англійской практикой ученіемъ о прирожденныхъ правахъ, на которыя не можетъ занести руки никакая власть, даже имѣющая свои корни въ народномъ представительствѣ. Мы видѣли, что такая теорія высказана была еще въ XVII вѣкѣ въ Англіи, но не нашла въ ней законодательнаго признанія, въ виду явнаго противорѣчія ея съ основнымъ англійскимъ воззрѣніемъ на всемогущество парламента. Провозглашенный еще Елизаветинскимъ судьею Кокомъ, принципъ неограниченной власти короля, лордовъ и общинъ, совокупность которыхъ и образуетъ собою парламентъ, очевидно, не могъ быть примиренъ съ ученіемъ о неотчуждаемыхъ народныхъ вольностяхъ, одна лишь охрана которыхъ ввѣряется правительству. Согласнаго рѣшенія короля, лордовъ и общинъ, этихъ трехъ участниковъ верховной власти, считалось и доселѣ считается достаточнымъ въ Англіи для установленія новыхъ правъ или ограниченія существующихъ. Но зародившаяся въ Англіи доктрина неотъемлемыхъ правъ пустила корни въ Америкѣ; оффиціальное признаніе дано ей въ тѣхъ билляхъ о правахъ, которыми снабжены конституціи отдѣльныхъ ея штатовъ, въ томъ числѣ виргинская. Примѣръ Америки рѣшилъ выборъ дѣятелей Учредительнаго Собранія во Франціи и явился причиной, по которой въ французскую конституцію въ 1791 года была включена особая декларація правъ человѣка и гражданина. Ученіе Локка о свободѣ и собственности, какъ о неотчуждаемыхъ вольностяхъ, подверглось въ ней искусственному сочетанію съ ученіемъ Руссо о верховенствѣ, принадлежащемъ одной только націи, и производномъ характерѣ всѣхъ существующихъ въ

государствѣ властей. Декларація правъ послужила для публицистовъ первой половины XIX столѣтія отправнымъ пунктомъ при построеніи цѣлой теоріи публичныхъ правъ, отличныхъ отъ политическихъ, т. е. опредѣляющихъ, кому въ государствѣ должно принадлежать участіе въ правительственной власти, законодательствѣ, судѣ и управленіи. Эти публичныя права считались своего рода естественными правами или правами прирожденными, которыхъ государство не можетъ не признавать, что, въ свою очередь, обусловливаетъ собою существованіе, такъ сказать, самой природой установленныхъ границъ государственнаго вмѣшательства. Въ деклараціи правъ видѣли существенную защиту личности отъ произвола какъ правительства, такъ и законодательныхъ палатъ, и не считали нужнымъ искать болѣе дѣйствительнаго тормаза такому произволу въ возможности судебнаго обжалованія несогласныхъ съ закономъ дѣйствій чиновниковъ или несогласныхъ съ конституціей законовъ. А между тѣмъ, образецъ того и другого можно было найти въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ Америки; въ послѣднихъ—въ формѣ обжалованія заинтересованнымъ лицомъ даже тѣхъ нормъ закона, которыя покажутся ему несогласными съ конституціонными порядками страны.

Не считая условіемъ, необходимымъ для политической свободы, право избирать и быть избраннымъ, публицисты конституціонной школы выдвигали то ученіе, что право голоса можетъ быть предоставлено только лицамъ, сознательно относящимся къ такой привиллегіи. Сознательное же отношеніе предполагаетъ извѣстный возрастъ и довольно высокій уровень образованія; послѣдній же мыслимъ, будто-бы, только у лицъ, владѣющихъ собственностью: одни думали — исключительно недвижимой, а другіе—также и движимой. Такая точка зрѣнія наглядно выступаетъ еще у современниковъ французской революціи, между про-

чимъ, у Неккера, въ его сочиненіи „Объ исполнительной власти въ большихъ государствахъ". Она съ меньшей рѣзкостью высказывается и Бенжаменомъ Констаномъ, и публицистами Іюльской монархіи, сторонниками такъ называемой pays légal.

Не ранѣе тридцатыхъ годовъ проникаетъ въ сознаніе публицистовъ континентальной Европы, что однимъ изъ условій, благопріятныхъ упроченію политической свободы въ Англіи, является мѣстное самоуправленіе. Кормененъ и Вивіенъ во Франціи открываютъ цѣлый походъ противъ административной централизаціи и правительственной опеки надъ общинами. Въ Германіи, въ частности въ Пруссіи, законодательство предшествуетъ теоріи. Штейномъ, еще въ эпоху Наполеоновскаго владычества, предлагаются и проводятся реформы, имѣющія задачей замѣнить бюрократію землевладѣльческимъ сословіемъ въ сферѣ общиннаго и окружного управленія. Примѣръ Англіи, гдѣ до послѣдняго времени дворянство несло даровую службу въ сферѣ мѣстной полиціи и суда, — причина тому, что и континентальная публицистика остановилась на той мысли, что мѣстное управленіе должно быть ввѣрено по преимуществу землевладѣльческому классу. Одинъ Токвиль составляетъ въ этомъ отношеніи счастливое исключеніе; имъ впервые отмѣчено не только существованіе въ Новомъ Свѣтѣ демократическаго устройства общинъ и приходовъ, но и неотложное наступленіе однохарактерныхъ порядковъ въ Европѣ.

Резюмируя въ немногихъ словахъ ученіе конституціоналистовъ первой половины столѣтія, мы можемъ сказать, что наиболѣе отвѣчающимъ современнымъ требованіямъ они считали такой государственный строй, при которомъ правительство, пользуясь неограниченной исполнительной властью и контролемъ за законодательствомъ въ формѣ королевскаго „вето", въ то же время обезпечивало бы владѣтельнымъ классамъ значи-

тельную самостоятельность въ дѣлѣ законодательства и налогового обложенія, а также возможность посвятить себя даровой мѣстной службѣ. Судамъ предоставлена была въ то же время независимость благодаря принципу несмѣняемости ихъ членовъ, и обезпечена извѣстная популярность, въ виду гласности ихъ рѣшеній и участія въ нихъ народнаго элемента въ лицѣ присяжныхъ (впрочемъ, только въ сферѣ уголовной юстиціи).

Господствующая теорія уже въ первой половинѣ столѣтія находила систематическихъ критиковъ, и въ Англіи, и на континентѣ Европы. Намъ придется указать на Бентама, какъ на того изъ англійскихъ юристовъ-философовъ, которому можетъ быть приписано начало похода какъ противъ той интерпретаціи, какую англійская конституція нашла со стороны Монтескье и его ученика Блэкстона, такъ и противъ самой этой конституціи, какъ наиболѣе совершенной, такъ, наконецъ, и противъ возможности сочетать съ всемогуществомъ парламента защиту какихъ-то прирожденныхъ правъ личности отъ посягательствъ государства и власти. Правда, и до Бентама высказывались однохарактерные взгляды и никѣмъ другимъ, какъ Юмомъ, критикомъ извѣстной теоріи общественнаго договора Руссо, а также ученія о прирожденныхъ правахъ. Но никто не придалъ этимъ нападкамъ на декларацію и проводимое ею ученіе о правахъ, „предшествующихъ во времени и превосходящихъ силою положительные“ законы (antérieurs et supérieurs aux lois positives), болѣе рѣзкаго характера, чѣмъ извѣстный критикъ всей учредительной дѣятельности людей 1789 г., Беркъ. Къ нему примыкаетъ и Бентамъ въ своемъ трактатѣ объ „Анархическихъ софизмахъ“; въ этой книгѣ уже проводится тотъ взглядъ, что всякое государственное устройство разсчитано на удовлетвореніе потребности въ счастьи, общемъ, если

не всѣмъ, то, по крайней мѣрѣ, большинству жителей государства (le plus grand bonheur du plus grand nombre); при преслѣдованіи этой цѣли, думалъ Бентамъ, правительству нѣтъ основанія стѣснять свою дѣятельность формальнымъ актомъ, выражающимъ собою необходимо измѣнчивые по природѣ политическіе вкусы и идеалы, а такими только и могутъ быть принципы, провозглашаемые всякой декларацiей правъ. Въ позднѣйшихъ своихъ сочиненіяхъ Бентамъ не разъ возвращается къ той же точкѣ зрѣнія,—такъ, напр., въ томъ конституціонномъ кодексѣ, какой написанъ былъ имъ для Испаніи. Тотъ же Бентамъ отрицаетъ возможность раздѣла суверенитета или правъ верховенства, такъ какъ сувренитетъ, по самой своей природѣ, кажется ему, какъ и Руссо, недѣлимымъ. Всякій суверенитетъ, пишетъ онъ, неограниченъ. Говорить о его раздѣлѣ, значитъ создавать фикцію. А если такъ, то въ глазахъ Бентама не имѣетъ никакого значенія для интересовъ свободы ни раздѣленіе властей, ни система противовѣсовъ. Для него существенно, чтобы возможность стремиться къ благу большинства была признана за всѣми, а это достигается только подъ условіемъ расширенія избирательнаго права до его крайнихъ предѣловъ. Отказываясь отъ первоначально высказанной имъ мысли, что такими предѣлами должно быть надѣленіе голосомъ всякаго домовладѣльца, Бентамъ, въ своемъ планѣ избирательной реформы, становится открыто на сторону всеобщаго голосованія. Только при немъ возможно будетъ установленіе той формы политическаго устройства, которую онъ считаетъ наиболѣе подходящей для современныхъ условій, — формы чистой представительной демократіи *). Всеобщее голосованіе въ предложенномъ Бентамомъ планѣ реформы должно было найти себѣ существенное восполненіе въ го-

*) Ср. недавнее сочиненіе *Halevy*, „La formation du radicalisme philosophique en Angleterre“, т. III, стр. 181—199.

личномъ парламентѣ и въ тайной подачѣ голосовъ; всеобщность, равенство и годичность выборовъ—такова предложенная Бентамомъ формула. Она найдетъ себѣ дальнѣйшее дополненіе и развитіе въ извѣстномъ сочиненіи его ученика и послѣдователя, Милля: „Разсужденіе о представительной формѣ правленія“. Милль, въ противность Бентаму, подыметъ вопросъ о правѣ голосованія женщинъ и о необходимости обезпечить представительство меньшинству, притомъ по возможности пропорціональное.

Продолжая обзоръ тѣхъ видоизмѣненій, какимъ въ самой Англіи подверглось ученіе о дѣйствительной природѣ ея учрежденій, измѣненій, въ значительной степени вызванныхъ самими перемѣнами въ этихъ учрежденіяхъ, мы не можемъ не отмѣтить того, никѣмъ раньше Бэджгота не выясненнаго факта, что англійскій парламентаризмъ въ сущности представляетъ собою систему самоуправленія общества черезъ посредство его представителей. Въ этомъ самоуправленіи, по мѣрѣ расширенія избирательнаго права, первенствующее мѣсто приходится на долю народной палаты, которая одна дѣятельно участвуетъ въ составленіи бюджета, къ которой принадлежитъ также большинство членовъ солидарнаго и отвѣтственнаго правительства, такъ называемаго кабинета.

Критикуя эти новые порядки въ своемъ извѣстномъ трактатѣ „О народномъ правительствѣ“, Мэнъ уже подчеркиваетъ характеръ демократіи, пріобрѣтенный за послѣднее время англійскими учрежденіями. Эта демократія пускаетъ еще болѣе глубокіе корни въ почву съ момента передачи—изъ рукъ мирового института отправляемаго классомъ землевладѣльцевъ—въ руки избирательныхъ совѣтовъ завѣдыванія административными интересами не только прихода и города, но и цѣлаго графства. Вліяніе, какое прямая народная иниціатива, въ формѣ митинговъ и коллективныхъ

петицій, оказываетъ на измѣненіе законодательства, внутренней и отчасти внѣшней политики, вполнѣ сознается въ настоящее время и туземными писателями, какъ, напр., Джексомъ, въ его исторіи „политической платформы“, т. е. массовой петиціи, и Острогорскимъ въ его недавно вышедшемъ сочиненіи: „Демократія и организація политическихъ партій“. Завѣтныя стремленія Бентама, такимъ образомъ, получаютъ въ Англіи осуществленіе, и страна эта все болѣе и болѣе становится той представительной демократіей, о которой говорится въ его „Планѣ реформъ“. Само движеніе въ пользу отмѣны Верхней Палаты, котораго онъ былъ однимъ изъ иниціаторовъ, не можетъ считаться вполнѣ вымершимъ. Даже такіе консервативные писатели, какъ Фриманъ, высказываются въ пользу радикальной реформы Палаты лордовъ и возможнаго приближенія ея къ тому культурному представительству націи ея наиболѣе выдающимися государственными людьми, писателями, учеными, художниками, какимъ Верхней Палатѣ мудрено стать даже при широкомъ правѣ назначенія королемъ въ лорды наиболѣе выдающихся коммонеровъ.

Очевидно, что эти перемѣны въ фактахъ и теоріяхъ классической страны представительства и парламентаризма должны были измѣнить точку зрѣнія и континентальныхъ писателей на наиболѣе желательную въ современныхъ условіяхъ форму политическаго устройства. Не мало содѣйствовалъ упадку старыхъ воззрѣній на природу англійской конституціи мой берлинскій учитель Гнейстъ; онъ показалъ въ своихъ извѣстныхъ сочиненіяхъ по ея исторіи и современному состоянію, что гарантіями политической свободы въ Англіи надо считать, вмѣстѣ съ представительствомъ, мѣстное самоуправленіе и возможность обжалованія всѣхъ дѣйствій административныхъ властей передъ судами. Изъ этихъ трехъ началъ слагается тотъ пра-

вовой порядокъ, для котораго Гнейстомъ придуманъ былъ и особый терминъ Rechtsstaat'а. Въ томъ толкованіи, какое Гнейстъ даетъ англійской конституціи, еще не подчеркнутъ характеръ самоуправленія общества, присущій системѣ парламентаризма. Въ этомъ надо видѣть главный недосмотръ, допущенный лучшимъ изъ континентальныхъ знатоковъ англійской государственной жизни. Но то, что не было сказано Гнейстомъ, въ настоящее время, послѣ работъ Бэджгота и Дайси, породившихъ цѣлый рядъ компиляцій и на континентѣ Европы, проникло болѣе или менѣе въ общее сознаніе. Доказательство этого можно найти, между прочимъ, въ появившемся не далѣе, какъ въ прошломъ году, сочиненіи Моро „О парламентаризмѣ вообще", а также въ такихъ трактатахъ по конституціонному праву, какъ сочиненіе извѣстнаго профессора Эсмена. Всѣ тѣ, кто не относится отрицательно къ англійскому образцу, видятъ въ немъ нынѣ не систему раздѣленія властей, а наоборотъ, порядокъ солидарной дѣятельности органовъ законодательства и управленія; единодушіе ихъ обезпечено самимъ фактомъ сосредоточенія высшей администраціи и почина законовъ въ рукахъ комитета отъ палатъ, какимъ является кабинетъ. Нѣтъ также разногласія по вопросу о необходимости положить въ основу самоуправленія сверху — самоуправленіе снизу. Бюрократія и правительственная опека надъ общинами не встрѣчаютъ уже сторонниковъ. Похвалы, расточаемыя по адресу административной централизаціи Тьеромъ (cette centralisation que l'Europe nous envie) и вслѣдъ за нимъ Дюпонъ-Уайтомъ, не встрѣчаютъ отголоска у выдающихся политическихъ писателей современной Франціи, хотя „чиновное государство", которымъ такъ гордятся пруссаки, какъ своимъ собственнымъ созданіемъ, въ дѣйствительности зародилось впервые въ эпоху французскаго абсолютизма и взято было у него на прокатъ нѣмецкими и славян-

скими державами. Мысль о необходимости сдѣлать правительственныхъ агентовъ отвѣтственными передъ судомъ за всѣ ихъ дѣйствія по службѣ, — мысль, находившая себѣ лишь частичное признаніе во Франціи, благодаря существованію рядомъ двухъ порядковъ судебнаго устройства: обыкновеннаго и административнаго (contentieux administratif),—встрѣчаетъ все больше и больше сторонниковъ, если не въ смыслѣ подчиненія всякаго рода дѣлъ обыкновеннымъ судамъ, то въ томъ, чтобы обставить суды административные тѣми же гарантіями несмѣняемости, гласности и т. д., какими пользуются суды гражданскіе и уголовные. Забота о созданіи такихъ высшихъ административныхъ судовъ изъ свѣдующихъ юристовъ и администраторовъ можетъ быть признана всеобщею въ Германіи; результатомъ ея явилось установленіе высшихъ Verwaltungsgerichtshöfe какъ въ Берлинѣ, такъ и въ Вѣнѣ. Въ этомъ обжалованіи передъ судами дѣйствій администраціи, несогласныхъ съ закономъ, частное лицо находитъ несравненно большее обезпеченіе своихъ правъ, чѣмъ въ текстахъ сплошь и рядомъ нарушаемыхъ законодателями и правителями, декларацій личныхъ вольностей. Европейскому конституціонному праву недостаетъ пока той гарантіи индивидуальной свободы и неприкосновенности собственности, какую въ Соединенныхъ Штатахъ представляетъ возможность обжалованія въ судахъ самого закона, разъ послѣдній несогласенъ съ государственными устоями, конституціей. Значеніе этой гарантіи уже оцѣнено должнымъ образомъ всѣми изслѣдователями американскихъ государственныхъ порядковъ, начиная съ Токвиля и оканчивая Брайсомъ и Берджесомъ. И въ общихъ трактатахъ о государственномъ правѣ не разъ заходила рѣчь о разумности такой системы, признаваемой въ наши дни наиболѣе положительной стороною американской государственной жизни.

Представительная демократія, т. е. та форма по-

литическаго устройства, которая въ передовыхъ странахъ Европы считается наиболѣе отвѣчающей современнымъ вкусамъ и требованіямъ, не предполагаетъ необходимо избираемаго главы. Она уживается и съ наслѣдственностью должности перваго сановника государства, но только подъ тѣмъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы отвѣтственность за этого несмѣняемаго главу несли проводящіе его пожеланія въ жизнь ближайшіе совѣтники,—министры. Нельзя сказать, чтобы бо́льшіе или меньшіе размѣры власти, какою пользуется глава государства, стояли въ зависимости отъ ея наслѣдственности или срочности. Избираемый американскій президентъ, непосредственно отвѣчающій за свою политику передъ народомъ, а за нарушеніе законовъ—передъ судами, едва ли не оказываетъ большаго вліянія на ходъ политической машины, чѣмъ англійскій король, безотвѣтственный, но распоряженія котораго считаются обязательными только подъ условіемъ ихъ скрѣпленія овѣтственнымъ министромъ. Поэтому представительная демократія не измѣняетъ своей природѣ, оставаясь монархической. Надъ двумя долгое время противорѣчивыми, взаимно исключавшими другъ друга типами государственнаго устройства, подымается въ настоящее время новый, примиряющій ихъ. Это—представительная демократія. Она не зависитъ въ своемъ существованіи отъ того, принадлежитъ ли главенство въ ней коллегіи избираемыхъ сановниковъ, какъ въ Швейцаріи, единоличному правителю, выбранному народомъ, что, какъ показываетъ опытъ Америки, дѣлаетъ его ставленникомъ господствующей партіи, представительнымъ палатамъ, какъ во Франціи при третьей республикѣ, или, наконецъ, наслѣдственному князю, принадлежащему къ исторической династіи. Представительная демократія — это новый и далеко еще не вполнѣ опредѣлившійся типъ государственнаго устройства. XIX-ое столѣтіе унаслѣдовало ее отъ своего пред-

шественника; она возникла въ эпоху французской революціи, благодаря искусственному сліянію политической системы англичанъ съ такъ называемыми принципами 1789-го года. Основу представительной демократіи составляетъ, наравнѣ съ парламентаризмомъ или самоуправленіемъ народа, „равная свобода“ для всѣхъ гражданъ (liberté égalitaire,—equal liberty,—gleiche Freiheit). Это начало равенства въ свободѣ не можетъ считаться, однако, изобрѣтеніемъ французской революціи. Въ серединѣ XVII-го столѣтія, въ эпоху, когда историческій ходъ развитія англійскихъ учрежденій внезапно былъ прерванъ поворотомъ къ абсолютизму, сторонники исконныхъ порядковъ объединились подъ знаменемъ „прирожденныхъ правъ англичанина“.

Этими правами признана была равная для всѣхъ возможность самоопредѣленія въ сферѣ какъ матеріальныхъ, такъ и нравственныхъ интересовъ, и въ частности неприкосновенность лица, жилища и имущества, свобода совѣсти, слова и печати, свобода петицій и сходокъ. Такія вольности признавались общимъ достояніемъ всей націи, ея историческимъ наслѣдіемъ; онѣ предполагали своей основой равенство всѣхъ передъ закономъ и судомъ. Въ этомъ ученіи о вольностяхъ свободно-рожденнаго англичанина (free born englishman), вольностяхъ, нашедшихъ со стороны Лильборна и партіи левеллеровъ или уравнителей, первую систематическую передачу въ особомъ „Соглашеніи англійскаго народа“, трудно не видѣть зародышъ доктрины о неотчуждаемыхъ и данныхъ самою природою правахъ. Политическая философія XVII вѣка въ Англіи завѣщала эту теорію въ равной мѣрѣ и авторамъ американскихъ деклацацій, и дѣятелямъ Учредительнаго Собранія во Франціи, и учителямъ естественнаго права въ Германіи, начиная съ Пуффендорфа и Вольфа и оканчивая Штаммлеромъ. Кантовское опредѣленіе свободы, по вѣрному замѣчанію Давида Ритчи, сходно по

существу съ тѣмъ, какое даетъ ей въ наши дни индивидуалистъ Спенсеръ, какъ бы ни расходились во всемъ остальномъ взгляды названныхъ писателей, не говоря уже объ ихъ методологическихъ пріемахъ. Для обоихъ личная свобода—свобода уравнительная *), свобода, пользованіе которой мыслимо подъ условіемъ предоставленія однохарактерной возможности любому изъ подданныхъ или гражданъ государства и, до нѣкоторой степени, даже иностранцамъ, временно пребывающимъ въ его предѣлахъ. Въ концѣ XVIII столѣтія фактическое содержаніе этой свободы легко было опредѣлить: она означала разрывъ съ монополіями и привиллегіями отдѣльныхъ сословій и подчиненіе всѣхъ въ равной степени дѣйствію общаго закона. Но въ наши дни съ нею нерѣдко связывается представленіе о чемъ то несравненно болѣе сложномъ. Не говоря уже о тѣхъ, кто преслѣдуетъ задачу равенства матеріальныхъ условій, несомнѣнно, что въ глазахъ даже сторонниковъ существующаго общественнаго строя, уравнительная свобода означаетъ не только равенство правъ, но и „равенство возможностей". Эта точка зрѣнія передается англійской формулой: „равенство отправного пункта" (equal start). Это значитъ, что отъ государства каждый изъ его подданныхъ въ правѣ требовать споспѣшествованія своему матеріальному и нравственному развитію настолько, чтобы сдѣлать для него возможнымъ пользованіе обѣщанными ему вольностями и правами. Полученіе дарового начальнаго образованія, какъ и обезпеченіе труда, т. е. косвенно средствъ къ существованію, въ такой же степени входятъ въ понятіе такого „равенства возможностей",

*) Такъ, Спенсеръ опредѣляетъ свободу: „право каждаго человѣка дѣлать все, что онъ пожелаетъ, подъ условіемъ не нарушать тѣмъ самымъ равной свободы всякаго другого". Но развѣ то же не было сказано гораздо ранѣе Кантомъ, въ его „Метафизическихъ основахъ права"?

какъ и одинаковая защита всѣхъ и каждаго отъ внѣшняго насилія, проявляется ли оно въ произвольномъ задержаніи, во вторженіи въ чужое жилище, во вскрытіи чужой корреспонденціи, или въ принужденіи не исповѣдывать своей вѣры открыто, не высказывать своихъ убѣжденій *).

Сказать, что относительно границъ этихъ „возможностей“ установилось уже соглашеніе, — значило бы произвольно утверждать, что всѣ сторонники правового государства и представительной демократіи одинаково понимаютъ вопросъ о дѣйствительной природѣ отношеній между личностью и государствомъ, вопросъ, который совпадаетъ съ другимъ—о задачахъ государства и предѣлахъ его вмѣшательства въ частную жизнь. Конецъ XIX столѣтія находитъ ихъ столь же разъединенными на этотъ счетъ, какъ и конецъ XVIII. Право на трудъ, которое не прочь были признать и Монтескье, и Тюрго, не нашло себѣ выраженія въ Деклараціи правъ человѣка и гражданина 1789 г. Упомянутое въ текстѣ конституціи 1793 года, конституціи, никогда не примѣнявшейся **), обѣщаніе это болѣе полувѣка спустя повторено было въ декретѣ временнаго правительства 1848 г. ***). Оно не фигурируетъ уже въ текстѣ дѣйствующей нынѣ конституціи, да и вообще, ни въ одномъ законодательномъ актѣ, нашедшемъ себѣ фактическое примѣненіе ****).

---

*) Срав. Ritchie. Studies in Social Ethics. London. 1902 г., стр. 58 и слѣд.

**) Въ текстѣ этой конституціи мы читаемъ: „Les secours publics sont une dette sacrée. La societé doit la subsistance aux citoyens malheureux, soi en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exitser a ceux qui sont hors d'état de travailler“.

***) Декретомъ 15 февраля 1848 года, временное правительство приняло обязательство „garantir l'existence de l'ouvrier par le travail... garantir du travail a tous les citoyens“.

****) Извѣстно, что сторонники Луи Блана протестуютъ противъ мысли видѣть въ неизбѣжномъ фіаско устроенныхъ въ

Но если право на трудъ не вышло пока изъ области тайныхъ вожделѣній и не осуществленныхъ обѣщаній *), то того же нельзя сказать о другой „уравнительной возможности", представляемой даровымъ первоначальнымъ образованіемъ. Она прежде всего осуществлена была въ Америкѣ хорошо извѣстнымъ фактомъ пріуроченія одной квадратной мили изъ каждыхъ 32-хъ миль отчуждаемыхъ національныхъ земель на цѣли устройства свѣтскихъ, даровыхъ и потому всѣмъ доступныхъ школъ. Америка въ этомъ отношеніи удачнѣе осуществила задачу уравненія гражданъ въ ихъ духовной свободѣ и, прибавимъ, предоставила имъ большую возможность успѣшной конкурренціи, чѣмъ тѣ европейскія государства, по преимуществу германскія, которыя, провозглашая принципъ обязательнаго начальнаго обученія, въ то же время увеличили податныя тягости населенія установленіемъ особаго школьнаго налога.

Поднятые жизнью вопросы необходимо наложили свою печать и на политическую теорію. И въ ней сказалась та же рознь въ пониманіи задачъ государства и предѣловъ его власти, какая нашла себѣ выраженіе въ законодательной политикѣ отдѣльныхъ

48-мъ году національныхъ мастерскихъ исходъ предложенной имъ формулы обезпеченія государствомъ труда нуждающимся. Еще недавно Ренаръ просилъ меня не принимать на вѣру того, что англійскій посолъ Норманди говоритъ о ближайшемъ участіи Луи Блана въ созданіи національныхъ мастерскихъ.

*) Въ одной развѣ Англіи можно говорить о признаніи законодательствомъ обязанности государства доставляетъ работу нуждающимся. Говоря это, я имѣю въ виду установленіе еще Елизаветой обязательнаго налога въ пользу нищихъ и призрѣніе послѣднихъ въ двоякомъ видѣ: доставки труда въ рабочихъ домахъ и пропитанія внѣ стѣнъ рабочаго дома. Но извѣстно, что на практикѣ рабочіе дома пріобрѣли характеръ своего рода тюремъ, а оказываемое въ нихъ призрѣніе доставляетъ только возможность предпринимателямъ понижать по временамъ заработную плату даже ниже уровня средствъ къ существованію.

странъ и правительствъ. Тогда какъ Бентамъ и, въ меньшей степени, его еретическій послѣдователь Джонъ-Стюартъ Милль, еще продолжаютъ понимать политическую свободу въ смыслѣ невмѣшательства государства въ другія сферы, кромѣ безопасности и правосудія, и опредѣляютъ ее, какъ возможность дѣлать, что желаешь *), Гербертъ Спенсеръ, хотя и признаетъ себя наиболѣе непримиримымъ сторонникомъ индивидуализма, уже настолько широко понимаетъ условія уравнительной свободы что не считаетъ примиримой съ нею монополію недвижимой собственности **). Англійскій судья Стифенъ, въ своемъ извѣстномъ трактатѣ о „Свободѣ, равенствѣ и братствѣ", идетъ еще дальше въ расширеніи границъ государственнаго вмѣшательства; онъ предлагаетъ рѣшать этотъ вопросъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ самостоятельно, независимо отъ всякой общей формулы и имѣя въ виду дать отвѣтъ на слѣдующіе пункты: хороша ли преслѣдуемая вмѣшательствомъ цѣль, т. е. клонится ли она къ благополучію всего общества, можетъ ли эта цѣль быть достигнута предложенными средствами, и не принесетъ ли обращеніе къ этимъ средствамъ больше вреда, чѣмъ пользы ***)? Если въ Англіи, благодаря, въ значительной мѣрѣ, искони установившейся въ ней доктринѣ о всемогуществѣ парламента, т. е. короля, лордовъ и общинъ, вмѣстѣ взятыхъ, и

*) „Liberty consists in doing what one desires", см. 3-ю главу трактата Милля о свободѣ.

**) См. его трактатъ о Справедливости и мой мемуаръ о соціальной доктринѣ Спенсера въ итальянскомъ „Международномъ журналѣ соціологіи" за истекшій годъ.

***) „Liberty, equality, fraternity", стр. 54 2-го изданія. Точка зрѣнія Давида Ритчи на тотъ же вопросъ весьма близко подходитъ къ рѣшенію, предложенному Стифеномъ. См. его мемуаръ „Законъ и свобода, или вопросъ о государственномъ вмѣшательствѣ" въ этюдахъ о „Политикѣ и общественной этикѣ", Лондонъ, 1902 г., стр. 62—63.

несмотря на зарожденіе въ ней же обратнаго ученія о прирожденныхъ и неотъемлемыхъ правахъ, идея государственнаго вмѣшательства пустила, какъ видно изъ сказаннаго, довольно глубокіе корни, то того же нельзя сказать объ Америкѣ. Здѣсь къ числу не подлежащихъ отмѣнѣ государственныхъ устоевъ, отнесенъ и принципъ свободы, понимаемой въ смыслѣ невозможности правительственнаго вмѣшательства въ частную дѣятельность иначе, какъ въ интересахъ безопасности и правосудія. Въ Германіи, гдѣ идеи государственнаго соціализма нашли готовую почву въ традиціи просвѣщеннаго абсолютизма, мысль Гегеля о томъ, что осуществленіе нравственнаго закона мыслимо только при посредствѣ государства *), встрѣтила сочувственный пріемъ со стороны многихъ новѣйшихъ писателей, въ томъ числѣ Іеллинека. Послѣдній не прочь надѣлить правительство, отождествляемое имъ съ государствомъ, функціей установленія не только правового, но и высшаго культурнаго порядка. Въ культурную задачу государства можетъ входить преслѣдованіе цѣлей и несогласныхъ съ началами индивидуализма, но расширяющихъ въ то же время сферу „возможностей“ для личности. Та же мысль проглядываетъ и у другого, не менѣе выдающагося нѣмецкаго публициста, Гирке **).

Во Франціи, если не имѣть въ виду сравнительно ограниченнаго круга послѣдователей государственнаго соціализма и нѣкоторыхъ сторонниковъ ученія о прирожденныхъ правахъ тщетно пытающихся примирить его съ расширеніемъ государственнаго вмѣшательства за предѣлы защиты личности отъ на-

---

*) „Der Staat ist die Wirklicthkei der sittlichen Idee“.

**) См. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, стр. 214, 216 и его же *System, der subjektiven Rechte*, стр. 12 и слѣд., а также *Allgemeine Staatslehre* 224—227.—Gierke, *Die Grundbegriffe des Staats und die neuere Staatsrechte*, въ *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, т. XXX, стр. 265.

силія *), большинство публицистовъ болѣе или менѣе повторяютъ старинную схему Росси, по которой правамъ государства противуполагаются права личности, права первичныя и неотчуждаемыя, согласно выраженію, употребленному Декларацiей 1789 года. Эта преданность теоріямъ индивидуализма страннымъ образомъ сочетается у многихъ французскихъ мыслителей, даже задѣтыхъ доктринами общественной солидарности, съ преувеличеннымъ культомъ государства. Такъ, Изуле, объявляющій въ своей книгѣ „L'Etat moderne“: „Если у насъ есть душа, то мы обязаны ею государству **)“, въ то же время не дѣлаетъ ни шагу впередъ по вопросу о расширеніи государствомъ личныхъ „возможностей“ гражданъ. У одного только Дюгюи я нахожу ***) по-

---

*) Къ числу ихъ я не прочь отнести и Henri Michel, съ его извѣстнымъ трактатамъ о государственныхъ теоріяхъ первой половины минувшаго столѣтія. См. вступительную главу къ этому сочиненію, озаглавленному „L'Idée de l'Etat“, стр. 14, прим. 2-ое, а также стр. 93 и 646.

**) „Si nous avons une âme, c'est á l'Etat que nous le devons“.

***) У другого, несравненно болѣе выдающагося представителя науки конституціоннаго права, у Эсмена, я также не могу открыть ничего, кромѣ повторенія общей Бенжамену Констану, Росси и всѣмъ вообще конституціоналистамъ, точки зрѣнія, что публичное право, какъ и частное, имѣетъ своимъ исходнымъ моментомъ индивидъ; публичная власть существуетъ только въ интересахъ индивидовъ, а потому и можетъ быть осуществляема законно не иначе, какъ подъ условіемъ признанія частныхъ правъ. „Важнѣйшій интересъ и первѣйшее право личности, пишетъ ученый представитель каѳедры государственнаго права въ парижской Ecole de droit, это—свободно развивать свои способности, а лучшее средство обезпечить это развитіе, это—позволить индивиду направлять свою дѣятельность, какъ онъ вздумаетъ, на собственный рискъ и до тѣхъ поръ, пока онъ не нарушитъ чужихъ равныхъ правъ. Обезпечить это свободное развитіе можно путемъ признанія индивидуальныхъ вольностей. Нарушая ихъ, политическое общество не удовлетворило бы своей существеннѣйшей миссіи, и государство потеряло бы ближайшее свое основаніе“. Изъ дальнѣйшаго изложенія видно, что подъ

пытку связать вопросъ о границахъ свободы и государственной власти съ ученіемъ о правѣ, какъ о совокупности нормъ, выражающихъ собою требованія общественной солидарности, и о государствѣ, какъ о преслѣдующемъ задачу осуществленія въ жизни этихъ нормъ. Но общественная солидарность не мирится съ понятіемъ формальной свободы и системою государственнаго невмѣшательства. Въ первой части своего двухтомнаго трактата Дюгюи показываетъ, что государство несетъ одновременно обязанность не нарушать своими дѣйствіями общественной солидарности и, по мѣрѣ возможности, содѣйствовать ей. Съ теченіемъ времени, пишетъ онъ, измѣняются наши представленія о томъ, что необходимо въ интересахъ сохраненія и дальнѣйшаго развитія общественной солидарности. Поэтому Декларація правъ, изданная болѣе столѣтія назадъ, не можетъ отражать въ себѣ нашей теперешней точки зрѣнія на тѣ средства, какими обезпечиваются выгоды, вытекающія изъ государственнаго сожительства людей. Она не можетъ, слѣдовательно, связывать дѣятельности правителей нашего времени. Не имѣя возможности предпринять что либо противное общественной солидарности, государство не въ правѣ, прежде всего, посягнуть на начало равенства; но равенство предполагаетъ одинаковое отношеніе къ равнымъ вещамъ и неравное къ вещамъ разнымъ. Такъ какъ различіе между людьми увеличивается вмѣстѣ съ ростомъ цивилизаціи, то государство обязано принять во вниманіе эти различія и оказывать равную защиту различнымъ способностямъ, доставлять удовлетвореніе

личными вольностями Эсменъ разумѣетъ тѣ же, что и Тьеръ Необходимыми вольностями для обоихъ являются: неприкосновенность личности и собственности, связанная со свободой совѣсти и свободой мысли, передаваемой словомъ и печатью, безопасность и свобода труда—и только. См. 3-е изданіе „Основъ конституціоннаго права“, стр. 177, 381 и 382.

неравнымъ потребностямъ. Отсюда Дюгюи дѣлаетъ выводъ объ обязанностяхъ государства обезпечить возможность полученія образованія неимущимъ и освободить мелкія состоянія отъ налога, примѣненіемъ принципа его прогрессивности. Обязанность государства, пишетъ Дюгюи,—обезпечить физическое и умственное развитіе составляющихъ его единицъ. Въ виду этого, оно должно не только гарантировать всѣмъ личную свободу въ тѣсномъ смыслѣ слова, но и дать всякому трудящемуся возможность полнаго присвоенія себѣ всѣхъ продуктовъ его труда; а это непримиримо съ признаніемъ индивидуальной монополіи на орудія производства. Такимъ образомъ, съ преслѣдованіемъ государствомъ требованій права, которыя, въ свою очередь, совпадаютъ, въ глазахъ Дюгюи, съ требованіями общественной солидарности, нашъ авторъ связываетъ обезпеченіе каждому интегральнаго пользованія продуктами его работы и упраздненіе капиталистическаго режима. Во всей современной политической литературѣ нельзя найти писателя, взгляды котораго въ большей мѣрѣ отражали бы на себѣ вліяніе новѣйшихъ теченій въ области общественной философіи. Передачей этого одиноко стоящаго ученія мы и закончимъ нашъ общій очеркъ успѣховъ достигнутыхъ государствовѣденіемъ во второй половинѣ XIX-го столѣтія*).

---

*) См. Duguit, L'Etat, le droit objectif et la loi positive", т. I, 1901 г., стр. 273—302. Передавая мысли Дюгюи, я все время, употреблялъ терминъ „государство", не желая отступать отъ общепринятой терминологіи, но Дюгюи постоянно замѣняетъ это понятіе словомъ „правительство", такъ какъ, согласно его общему ученію, государство не является какимъ-то юридическимъ лицомъ и, еще менѣе, организмомъ, имѣющимъ свою личную волю (суверенитетъ). Въ дѣйствительности мы имѣемъ дѣло, пишетъ онъ, только съ меньшинствомъ властвующихъ и массою подвластныхъ; государство—союзъ властвованія.

